

N° 451567, M. S...

3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies

Séance du 10 novembre 2021

Décision du 9 décembre 2021

A paraître aux Tables

CONCLUSIONS

Mme Marie-Gabrielle Merloz, Rapporteur public

1. Cette affaire va vous offrir l'opportunité de préciser votre jurisprudence sur un mécanisme, dont vous avez rarement eu à connaître, prévoyant la dévolution du solde positif du compte de campagne lorsqu'il provient de financements extérieurs au candidat.

M. Yves Simone s'est porté candidat, en tête de la liste « Suivez le guide », aux dernières élections municipales et communautaires qui se sont déroulées dans la commune de Bordeaux. Celle-ci a recueilli au premier tour de ce scrutin 524 voix, soit 0,96 % des suffrages exprimés. Ayant bénéficié de dons de personnes physiques, il a néanmoins été tenu d'établir un compte de campagne en application de l'article L. 52-12 du code électoral. Le compte présenté à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) a fait apparaître un montant de recettes de 8 000 euros, provenant intégralement de dons de personnes physiques, et une unique dépense de 15 euros.

Par une décision du 16 décembre 2020, la CNCCFP a constaté qu'il avait omis de retracer des dépenses d'un montant total de 1 132 euros, correspondant à la conception et l'impression d'affiches ainsi que l'impression de dépliants, réglées directement sur ses fonds propres, sans passer par l'intermédiaire de son mandataire comme l'exige le troisième alinéa de l'article L. 52-4 du code électoral. Ces irrégularités l'ont conduite à rejeter le compte de campagne et à prononcer la dévolution de la somme de 6 853 euros correspondant au solde positif de ce compte. Elle a saisi, dans la foulée, le tribunal administratif de Bordeaux en application de l'article L. 52-15 du code électoral. Par un jugement du 15 mars 2021, il a confirmé le rejet du compte de campagne de M. S... ainsi que la dévolution prononcée et lui a infligé une sanction d'inéligibilité pour une durée de dix-huit mois. M. S... en relève régulièrement appel devant vous.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

2. Il vous faudra au préalable prendre parti sur l'étendue des conclusions dont vous êtes saisis. A lire la requête de M. S..., il n'est pas complètement évident qu'il persiste à contester devant vous le rejet de son compte de campagne. Or vous savez que le juge électoral n'a pas à statuer d'office sur le bien-fondé du rejet du compte en l'absence de moyen soulevé en ce sens par le candidat (CE, 12 mai 2014, *Jonemann*, n° 374730, aux T.). Son appel cible indéniablement le montant de la dévolution et la sanction d'inéligibilité. Mais ses conclusions tendent à l'annulation du jugement dans son ensemble et une partie de son argumentation peut se rattacher au rejet de son compte de campagne. Nous vous proposons, dans le doute et alors qu'il n'a pas fait appel à un conseil, d'examiner cette question qui ne vous retiendra guère.

Votre jurisprudence a toujours fait preuve d'une grande exigence dans l'application des dispositions de l'article L. 52-4 du code électoral. Vous jugez de longue date qu'en raison de la finalité qu'elles poursuivent, le recours à un mandataire financier constitue une formalité substantielle à laquelle il ne peut être dérogé, quelles que soient par ailleurs la bonne foi du candidat, la modestie de sa campagne ou encore son inexpérience (voyez parmi une jurisprudence constante : CE, Ass. 23 octobre 1992, *P...*, n° 132315, au Rec. ; CE, 8 janvier 1997, *Elections municipales d'Istres*, n° 178393, au Rec. ; CE, 8 juillet 2002, *Dumas*, n° 241053, au Rec.). Les faits ne sont en l'espèce pas contestés par M. S..., si bien que le rejet du compte était inévitable.

Le réalisme et le bon sens vous ont néanmoins conduit à admettre le règlement direct de menues dépenses par le candidat, puis, par extension, par toute autre personne participant à sa campagne, y compris son mandataire financier sur ses fonds propres. Vous alignant sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel (voyez sa décision n° 97-2209 du 6 février 1998, *A.N., Var [1^{ère} circ.]* puis la décision « fondatrice » n° 2001-2593 du 20 septembre 2001, *A.N., Haute-Garonne [1^{ère} circ.]*), vous subordonnez la mise en œuvre de cette tolérance à la double condition que le montant de ces dépenses soit faible par rapport au total des dépenses du compte de campagne et négligeable au regard du plafond de dépenses autorisées fixé par l'article L. 52-11 du code électoral. Cette jurisprudence a été formalisée par la décision précitée *Dumas*, puis reformulée, après la modification de l'article L. 52-4 du code électoral, par la décision du 23 septembre 2005, *Elections cantonales de Saint-Paul (Réunion) et Lea* (n° 274288, au Rec.), prolongée par la décision du 1^{er} juillet 2009, *Pouradier Duteil* (n° 324786, aux T.) et réaffirmée depuis avec constance (pour une application plus récente : CE, 22 juillet 2016, *d'Huyvetter et Garoste*, n° 397237, aux T. sur un autre point).

En admettant que le requérant ait bien entendu s'en prévaloir devant vous, il n'en respecte pas les conditions. Comme l'ont relevé les premiers juges, si les dépenses réglées directement ne représentent que 0,44 % du plafond des dépenses autorisées (fixé pour la commune à 251 660 euros en ce qui concerne les listes présentes au

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

premier tour), elles représentent en revanche 100 % de leur montant total. Le jugement attaqué ne peut donc qu'être confirmé sur ce point.

3. La question de la dévolution de l'excédent du compte est plus intéressante.

Le dernier alinéa de l'article L. 52-6 du code électoral prévoit, afin de prévenir tout enrichissement personnel du candidat, que lorsque celui-ci n'a pas intégralement dépensé les recettes retracées dans son compte de campagne, l'excédent constaté – déduction faite du montant de son apport personnel – doit faire l'objet d'une dévolution soit à une association de financement ou à un mandataire financier d'un parti politique, soit à un ou plusieurs établissements reconnus d'utilité publique. Bien que ce texte ne le précise pas explicitement, vous admettez que la CNCCFP est compétente pour se prononcer sur le principe de cette dévolution et en arrêter le montant, y compris pour les comptes rejetés ou présentés hors délai (CE, 10 avril 2009, *de la Verpillière*, n° 315011, aux T. sur un autre point ; CE, 2 novembre 2015, *X...*, n° 388721, aux T. sur un autre point). Il ne lui revient pas en revanche de désigner le ou les attributaires de cet excédent. La lettre du texte est claire sur ce point : cette décision revient au seul candidat et, à défaut de décision de sa part ou lorsque la dévolution n'est pas acceptée, au président du tribunal judiciaire.

Vous êtes bien compétents, en tant que juge de l'élection, pour connaître d'un tel litige et, en admettant même que vous estimiez que M. S... ne conteste pas le rejet de son compte de campagne, il serait néanmoins recevable à demander que le montant de la dévolution arrêté par la CNCCFP soit fixé à un montant différent, ainsi que vous l'avez jugé par votre décision X...

Cette contestation est-elle fondée ?

Le débat contentieux s'est cristallisé sur la somme de 7 134 euros, correspondant à une facture du 1^{er} mars 2020 établie pour l'impression de bulletins de vote et de professions de foi. Le tribunal a refusé de prendre en compte cette somme, au motif que la seule facture produite par le requérant, assortie d'une mention manuscrite portant référence d'un numéro de chèque mais sans extrait correspondant d'un relevé bancaire, ni attestation de l'entreprise prestataire, ne permettait pas d'établir la réalité de la dépense engagée. M. S... a saisi la perche qui lui était ainsi tendue et produit devant vous une copie de son relevé bancaire faisant apparaître le débit, le 3 mars 2020, d'un chèque de même montant et même numéro ainsi qu'une copie de la facture sur laquelle le prestataire a ajouté une mention par laquelle il atteste avoir reçu le règlement correspondant. Au vu de ces nouveaux éléments, la réalité de cette dépense est désormais établie.

Nous croyons par ailleurs que, conformément à la pratique de la CNCCFP qui s'en remet à votre sagesse dans cette affaire, vous pourrez admettre de prendre en

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

considération cette dépense réellement exposée par le candidat pour déterminer la somme devant faire l'objet d'une dévolution. Certes, dans l'affaire X..., vous avez refusé de remettre en cause les dépenses figurant dans le compte transmis par le candidat à la CNCCFP et de réduire à due concurrence la somme devant faire l'objet d'une dévolution, au motif que « *le candidat ne saurait (...) se prévaloir de dépenses qu'il a irrégulièrement faites et qu'il a omis de porter sur le compte de campagne qu'il a déposé dans les conditions fixées par l'article L. 52-12* ».

Mais en l'espèce, à la différence de ce précédent, la somme de 7 134 euros n'avait pas à être retracée dans le compte de campagne de M. S.... Les dispositions du premier alinéa de l'article L. 52-12 du code électoral, dans leur rédaction applicable au litige (qui figurent désormais au deuxième alinéa du I de cet article), excluent expressément de l'obligation qu'elles prévoient les dépenses dites « *de campagne officielle* », qui sont mentionnées à l'article R. 39 du code électoral et font l'objet d'un remboursement distinct. Les circulaires et bulletins de vote en font partie, ce que ne conteste pas, du reste, la CNCCFP. Par ailleurs, dans la configuration d'espèce, il n'y a pas de risque d'enrichissement personnel du candidat, dès lors que la preuve du règlement de la dépense sur ses fonds propres est apportée et que M. S... n'est pas éligible au remboursement forfaitaire de l'Etat des dépenses de campagne puisqu'il a recueilli moins de 5 % des suffrages exprimés au premier tour de scrutin (cf. article L. 52-11-1 du code électoral).

Le requérant en déduit toutefois, à notre avis hâtivement, que son compte de campagne est, dans ces conditions, déficitaire et qu'il n'y a donc pas lieu de prononcer de dévolution. Pour parvenir à cette conclusion, il faut toutefois prendre en compte la somme de 1 132 euros déjà mentionnée, comme l'ont admis la CNCCFP puis le tribunal, ce qui se heurte à la solution adoptée par la décision X... s'agissant de dépenses qui n'ont pas été retracées dans le compte de campagne mais auraient dû l'être. Il nous semble, bien que ce point ne soit pas discuté par les parties, qu'il vous appartient de réformer la décision de la CNCCFP également sur ce point et, par suite, de ramener à 851 euros le montant de l'excédent devant faire l'objet d'une dévolution.

4. Il nous reste à examiner la question de l'inéligibilité de M. S....

Indiquons au préalable qu'il convient de faire application des dispositions de l'article L. 118-3 du code électoral, dans sa rédaction issue de la loi du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral¹.

Vous avez en effet jugé par votre décision du 9 juin 2021, *Elections municipales et communautaires d'Apatou (Guyane)* (n° 447336, 449019, aux T.) que si les dispositions de cette loi modifiant le code électoral, à l'exception de son article 6, ne

¹ N° 2019-1269.

sont en principe pas applicables aux élections municipales et communautaires des 15 mars et 28 juin 2020, y compris en ce qui concerne les comptes de campagne, il en va autrement de celles qui modifient l'article L. 118-3. L'inéligibilité constitue en effet une sanction ayant le caractère d'une punition (CE, Ass., 4 juillet 2011, *Elections régionales d'Ile-de-France* n°s 338033, 338199, au Rec.) imposant que le juge de l'élection fasse, le cas échéant, application de la loi nouvelle plus douce entrée en vigueur entre la date des faits litigieux et celle à laquelle il statue.

Or tel est bien le cas en l'espèce. L'article L. 118-3, dans sa nouvelle version, laisse désormais au juge, de façon générale, une simple faculté de déclarer inéligible un candidat en la limitant aux cas où « *il relève une volonté de fraude ou un manquement d'une particulière gravité aux règles de financement des campagnes électorales* », dans les mêmes trois hypothèses qu'auparavant d'absence de dépôt du compte de campagne dans les conditions et le délai légaux, de dépassement du plafond des dépenses électorales et de rejet, à bon droit, du compte. Dans sa version antérieure, cet article prévoyait en revanche le prononcé de plein droit d'une inéligibilité lorsque le compte de campagne avait été rejeté à bon droit en cas de volonté de fraude ou de manquement d'une particulière gravité et n'imposait pas cette dernière condition pour que puisse être prononcée une inéligibilité en l'absence de dépôt du compte.

Vous avez précisé par ailleurs qu'en dehors des cas de fraude, il incombe au juge de l'élection, pour se déterminer, de prendre en compte l'ensemble des circonstances de l'espèce, comme c'était le cas auparavant, et d'apprécier s'il s'agit d'un manquement caractérisé à une règle substantielle relative au financement des campagnes électorales et s'il présente un caractère délibéré (voir également pour une illustration contraire la décision du même jour *F...*, n° 449279, aux T.).

Ces deux conditions sont ici remplies. Nous l'avons rappelé tout à l'heure, il résulte d'une jurisprudence constante que le recours à un mandataire financier constitue une formalité substantielle. Le caractère délibéré du manquement nous paraît également caractérisé. Cette obligation est dépourvue de toute ambiguïté. M. S... avait d'ailleurs bien désigné un mandataire mais n'est pas passé par lui pour régler ses dépenses pour des raisons pratiques, invoquant l'engagement de ces dépenses à une date où le compte bancaire de campagne n'était pas encore ouvert (il l'a été néanmoins le 6 mars), l'insistance du prestataire pour être payé et l'alimentation tardive de ce compte (les dons ont été recueillis en juin). Il plaide encore sa bonne foi, son inexpérience et fait état de difficultés financières.

Au vu des circonstances particulières de l'espèce, la sanction retenue par le tribunal paraît sévère. Vous pourriez, en l'absence de tout autre irrégularité constatée et eu égard notamment à la nature des dépenses en cause et à leur montant somme toute modeste, réduire à six mois la durée de l'inéligibilité de M. S... (voyez, par

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

exemple, dans une configuration proche de l'espèce : CE, 6 juillet 2016, *Elections départementales de Guérigny*, n° 394980, inédite au Rec.).

PCMNC :

- à ce que le montant de l'excédent devant faire l'objet d'une dévolution soit arrêté à 851 euros,
- à ce que M. S... soit déclaré inéligible pour une durée de six mois à compter de la décision à intervenir,
- à la réformation du jugement attaqué en ce qu'il a de contraire
- et au rejet du surplus des conclusions de la requête.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.